Rapport sur la mise en œuvre de la **Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale**

Décembre 2012

Québec

Rapport sur la mise en œuvre de la **Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale**

Décembre 2012

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamrot.gouv.qc.ca

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2012

ISBN 978-2-550-66476-5 (imprimé)
ISBN 978-2-550-66475-8 (PDF)

Dépôt légal – 2012
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 50 de cette loi, je vous présente le Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale. Ce deuxième rapport couvre la période du 2 décembre 2011 au 31 octobre 2012.

Comme le stipule la Loi, ce document rend compte de la progression des mesures dont le Ministère et les municipalités doivent notamment assurer la réalisation.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire,

Sylvain Gaudreault
Québec, décembre 2012

Monsieur Sylvain Gaudreault
Ministre des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)

Monsieur le Ministre,

C'est avec fierté que je vous soumets ce deuxième Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale pour la période du 2 décembre 2011 au 31 octobre 2012.

En vertu de l'article 50 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, un tel rapport doit être produit au terme de chacune des quatre premières années suivant son adoption et, par la suite, tous les quatre ans relativement à la mise en œuvre de la Loi et, le cas échéant, à l'opportunité de la modifier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments dévoués.

Sylvain Boucher
Québec, décembre 2012

Table des matières

Contexte 9

1 Structure organisationnelle 10

2 Liste des conseillers à l'éthique et à la déontologie 12

3 Formation des élus 12

4 Adoption par les municipalités d'un code d'éthique et de déontologie des élus municipaux 13

5 Mécanismes d'examen et de contrôle 14

6 Adoption par les municipalités d'un code d'éthique et de déontologie des employés 15

Contexte

Sanctionnée le 2 décembre 2010, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (LEDMM) vise à assurer l'adhésion explicite des membres des conseils municipaux aux valeurs éthiques en matière municipale. Elle prévoit aussi l'adoption de règles déontologiques et l'introduction de mécanismes d'enquête et de sanction pour en assurer le contrôle. Dès leur entrée en vigueur, les mesures prévues à la LEDMM ont eu pour effet de créer des obligations aux 1106 municipalités locales et aux 87 municipalités régionales de comté (MRC). En 2011, elles se sont acquittées en partie de ces obligations, comme en témoigne le premier Rapport sur la mise en œuvre de la LEDMM déposé à l'Assemblée nationale en février 2012.

Le présent rapport, qui couvre la deuxième année de mise en œuvre de la LEDMM, est produit conformément à l'article 50 de la LEDMM qui stipule que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire doit, au plus tard le 2 décembre 2012, faire rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la Loi. Le rapport doit aussi être déposé à l'Assemblée nationale. Cette disposition prévoit également qu'un rapport au sujet de la mise en œuvre de la Loi et de l'opportunité de la modifier devra être produit en 2013 et en 2014 et, par la suite, tous les quatre ans.

Deux ans après son entrée en vigueur et en fonction des objectifs poursuivis lors de son adoption, le bilan de la mise en œuvre de la LEDMM est positif, car les mesures édictées ont majoritairement été prises en charge par les élus et leurs conseils et, en grande partie, réalisées avec succès. Ainsi :

- tous les élus des 1106 municipalités locales visées par la LEDMM et les préfets des 14 MRC élus au suffrage universel sont assujettis à un code d'éthique et de déontologie ;
- la majorité des élus municipaux ont participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale;
- un processus est en place afin de traiter les demandes d'enquête en matière de manquements aux règles des codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux – l'examen préalable de ces demandes est assuré par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (Ministère) qui, à moins d'un rejet selon les critères prévus à la LEDMM, les transmet à la Commission municipale du Québec (CMQ) pour enquête ;
- un premier guide de bonnes pratiques, *L'éthique, pilier de la gouvernance municipale et de la confiance du citoyen*, a été produit par la CMQ et diffusé à tous les élus et organismes municipaux ;
- il est enfin prévu que l'ensemble des municipalités locales et des MRC adoptent un code d'éthique et de déontologie pour leurs employés au plus tard le 2 décembre 2012 ; cette mesure vient parachever l'ensemble des moyens prévus à la LEDMM pour renforcer l'éthique en milieu municipal et ainsi accroître la confiance des citoyens envers leur administration municipale.

1 Structure organisationnelle

1.1 Bureau du commissaire aux plaintes

Le Ministère a créé le Bureau du commissaire aux plaintes en lui confiant un double mandat :

- surveiller l'application des lois municipales au moyen de la Politique de traitement des plaintes relatives aux municipalités ;
- mettre en œuvre la LEDMM en accordant une attention particulière à l'examen préalable des demandes relatives aux manquements aux règles des codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux.

À propos de ce dernier point, le Ministère a déployé les mesures nécessaires pour traiter les dossiers dans le respect des exigences légales et avec diligence puisqu'il ne dispose que de 15 jours ouvrables pour procéder à l'examen préalable d'une demande concernant un manquement à un code d'éthique et de déontologie ainsi que pour rendre une décision, à savoir transmettre le dossier à la CMQ pour enquête ou rejeter la demande en vertu des critères édictés par la loi.

1.2 Commission municipale du Québec

Depuis sa création en 2011, la Vice-présidence à l'éthique et à la déontologie de la CMQ a dû mettre sur pied et organiser ses services afin de remplir son nouveau mandat juridictionnel découlant de la LEDMM, soit de tenir les enquêtes et de rendre les décisions sur les demandes transmises à la suite d'un examen préalable. Au cours des derniers mois, des améliorations ont été apportées pour rendre le processus d'enquête plus efficient tout en respectant le droit à une défense pleine et entière de la personne visée par la demande d'enquête.

Ainsi, l'organisme a mis en place un processus d'analyse de la demande qui permet, dès le début de l'enquête, de mieux cerner les manquements reprochés, de préciser les allégations de faits pertinentes, les allégations d'actes dérogatoires et les articles du code d'éthique et de déontologie de la municipalité. L'instauration d'un système de demandes de documents au début de l'enquête a permis d'accroître l'efficacité de la CMQ au chapitre des communications avec les différents intervenants et de réduire les délais de l'enquête. Enfin, en mars et en septembre 2012, les membres de la Commission ont suivi une formation approfondie sur le processus d'enquête en éthique et déontologie.

Les deux premières décisions rendues par la CMQ, le 30 mars 2012, ont trait à des allégations de manquements à une règle de respect prévue au code d'éthique et de déontologie de la Municipalité de Tingwick. Une troisième décision a été rendue le 11 septembre 2012. Dans cette décision, qui portait essentiellement sur un moyen préliminaire, la CMQ a statué qu'elle ne pouvait se prononcer sur un manquement au code d'éthique et de déontologie de la Municipalité de Mayo, car le règlement adoptant ledit code, faute d'avoir été publié conformément aux prescriptions du Code municipal, n'était pas encore entré en vigueur.

1.3 Promotion de l'éthique et des bonnes pratiques par la Commission municipale du Québec

Au début de l'année 2012, la CMQ a produit un premier guide des bonnes pratiques, *L'éthique, pilier de la gouvernance municipale et de la confiance du citoyen*. Ce document a été mis en ligne sur le site Web de la CMQ et diffusé à l'ensemble des élus municipaux, aux associations et organismes municipaux ainsi qu'aux conseillers à l'éthique.

Ce guide, qui s'appuie sur les valeurs inscrites dans la LEDMM, aborde de nombreux sujets en matière d'éthique et de déontologie et vise à sensibiliser les élus municipaux aux dimensions éthiques de leur action tout en leur rappelant leurs obligations déontologiques. Il propose des pistes de réflexion, des moyens de même que des outils destinés à aider les élus municipaux à développer et à renforcer leurs réflexes éthiques.

La publication de ce guide découle des nouvelles responsabilités que la CMQ s'est vue confier en éthique et déontologie municipales, notamment celle de promouvoir des bonnes pratiques en gestion municipale. Outre sa présentation aux représentants de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et de la Fédération des municipalités du Québec (FQM), le guide a été publicisé auprès de plusieurs instances du milieu municipal.

En effet, au cours de la dernière année, le vice-président à l'éthique et à la déontologie a donné huit conférences au cours desquelles il a présenté la nouvelle compétence de la CMQ en matière d'éthique et de déontologie municipale, le processus suivi pour le traitement des demandes d'enquête ainsi que l'importance de l'éthique et des bonnes pratiques dans le domaine municipal. Ces conférences ont notamment été présentées aux directeurs régionaux du Ministère, aux membres de l'Association du Barreau canadien, division Québec, aux membres du Barreau du Québec, aux directeurs généraux de municipalités (ADGMQ), aux avocats de province (AAP), aux directeurs et directeurs adjoints des MRC, au Forum sur la construction et enfin aux élus de la région de Vaudreuil-Soulanges.

2 Liste des conseillers à l'éthique et à la déontologie

L'article 35 de la LEDMM a pour objet de fournir aux élus municipaux et à leur conseil une liste de conseillers à l'éthique et à la déontologie en matière municipale. Ces conseillers peuvent émettre des avis sur toute question relative aux codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux.

Cent six avocats figurent sur cette liste qui peut être consultée sur le site Web du Ministère. Ce lien électronique est aussi référencé dans le *Guide des bonnes pratiques* diffusé en ligne par la CMQ.

Comme pour toute dépense de même nature engagée dans le cours des activités d'une municipalité, les honoraires professionnels facturés pour ces avis relèvent de la gestion interne de la municipalité.

Enfin, conformément aux prescriptions de l'article 26 de la LEDMM, la CMQ prend en considération le fait d'avoir obtenu un avis d'un conseiller lorsqu'elle doit rendre une décision sur un manquement d'un élu à son code d'éthique.

3 Formation des élus

L'article 15 de la LEDMM est ainsi libellé :

- *Tout membre d'un conseil d'une municipalité qui n'a pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale doit, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation. Cette formation doit notamment viser à susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale, favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par celui-ci.*
- *Le défaut de participer à cette formation constitue aux fins de l'article 26 un facteur aggravant.*
- *Le membre d'un conseil doit, dans les 30 jours de sa participation à une telle formation, déclarer celle-ci au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité, qui en fait rapport au conseil.*

Pour la réalisation de cette mesure, l'article 47 a fixé un échéancier de 18 mois pour les élus en fonction lors de l'adoption de la LEDMM, ainsi que pour ceux qui le sont devenus dans l'année suivante, leur imposant ainsi l'obligation de participer à une formation avant le 2 juin 2012.

Cette formation, visant plus de 8100 élus, a constitué un défi important, surtout pour la FQM et l'UMQ qui devaient en assurer l'organisation à l'échelle du Québec, et ce, en disposant d'une aide financière du Ministère limitée à 527 800 $.

Les bilans reçus de la FQM et de l'UMQ représentant l'ensemble des municipalités du Québec ainsi que les informations provenant des dix plus grandes villes, dont Montréal et Québec, montrent que la grande majorité des élus municipaux ont participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, et ce, dans les délais prescrits par la LEDMM. Aussi est-il permis d'affirmer qu'en

date du 2 juin 2012, cette mesure a été réalisée à plus de 87 %. Le déroulement de cette activité, amorcée en 2011, s'est poursuivi en 2012 dans toutes les régions du Québec avec un taux de satisfaction élevé. En effet, pas moins de 223 séances de formation ont été tenues dans presque autant de municipalités différentes au cours desquelles les participants ont pu échanger, notamment sur les meilleures pratiques en gestion municipale.

4 Adoption par les municipalités d'un code d'éthique et de déontologie des élus municipaux

Conformément à l'article 45 de la LEDMM, les municipalités locales et les MRC dont le préfet est élu au suffrage universel avaient jusqu'au 2 décembre 2011 pour adopter un code d'éthique et de déontologie pour les membres de leur conseil. L'article 14 de la LEDMM prévoit que le défaut de remplir cette obligation entraîne l'imposition d'un code par le ministre.

En plus du soutien de la FQM et de l'UMQ pour aider les municipalités à remplir leurs obligations, des rappels ont été faits auprès de celles-ci afin que les codes soient adoptés dans les délais prescrits, soit avant le 2 décembre 2011. À cet égard, dès le printemps 2011, les associations ont présenté des conférences Web donnant l'information pertinente sur les contenus des codes d'éthique et les formalités d'adoption. Des modèles ont été proposés afin de faciliter les choix de rédaction et de favoriser une certaine uniformité de ces documents.

Il faut aussi mentionner que la grande majorité des codes d'éthique et de déontologie ont été adoptés dans les semaines précédant l'échéance du 2 décembre 2011. Ainsi, au terme du délai accordé par la LEDMM, seulement deux municipalités n'ayant pas adopté de code se sont vues imposer un code d'éthique et de déontologie pour leurs élus. Il s'agit de la Municipalité de Sainte-Félicité et de la Municipalité de Saint-Joseph-de-Kamouraska. Ces codes ont été adoptés le 27 janvier 2012, par arrêté ministériel, et leur entrée en vigueur a été fixée au 11 février 2012.

Une enquête de la CMQ, qui a mené au rejet d'une demande sur une objection préliminaire, a permis de constater que certains règlements destinés à adopter un code d'éthique et de déontologie des élus d'un conseil municipal pouvaient souffrir d'irrégularité quant aux formalités prévoyant leur entrée en vigueur. Dès la réception de cette décision de la CMQ, le Ministère a procédé promptement à une seconde vérification auprès des 1106 municipalités locales et des 14 MRC afin de s'assurer que ces formalités étaient bien remplies et que, le cas échéant, les correctifs demandés étaient mis de l'avant par les municipalités fautives. Cette vérification a permis de constater que seulement une dizaine de municipalités devaient revoir leur processus relatif à l'entrée en vigueur de leur code d'éthique et de déontologie.

5 Mécanismes d'examen et de contrôle

En vertu de l'article 20 de la LEDMM, toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre du conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable peut adresser une demande afin de saisir le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de ce manquement. La Loi prévoit que toute demande doit faire l'objet d'un examen préalable effectué par le Ministère et que certaines conditions s'appliquent. Au terme de cet examen préalable, la demande, si elle n'a pas été rejetée, est transmise à la CMQ pour enquête.

En date du 31 octobre 2012 et, depuis la sanction de la LEDMM, le 2 décembre 2010, le Ministère a reçu 88 demandes d'enquête concernant des manquements aux codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux en vertu de l'article 20 de la LEDMM. De ce nombre, 22 dossiers ont été confiés à la CMQ pour enquête. Soixante et une demandes ont été rejetées pour un des motifs énoncés à l'article 21 de la LEDMM et cinq dossiers sont toujours en traitement. Rappelons que le rapport 2011 mentionnait que cinq demandes d'enquête avaient été reçues et que deux dossiers avaient été référés à la CMQ.

Parmi les critères énoncés à la LEDMM pour rejeter une demande d'enquête, soit le caractère frivole, vexatoire, manifestement mal fondée de la demande ou encore que le demandeur néglige ou refuse de fournir les renseignements ou les documents demandés, c'est ce dernier motif qui a le plus souvent été soulevé dans les décisions négatives. À cet égard, l'article 20 de la LEDMM prévoit qu'une demande d'enquête doit porter sur un manquement, par un élu municipal, à une règle du code d'éthique et de déontologie régissant cet élu et que la demande doit, pour être complète, être ecrite, assermentée, motivée et accompagnée de toutes pièces justificatives.

En ce qui a trait au processus d'examen préalable, la LEDMM prévoit un délai de 15 jours pour rendre une décision et, si ce délai ne peut être respecté, le demandeur doit en être informé. Jusqu'à présent, la transmission d'un tel avis n'a pas été requise.

Enfin, comme il a été mentionné à la section 1.2, à ce jour, la CMQ a rendu trois décisions concernant des demandes d'enquête transmises par le ministre relativement à des manquements à des règles des codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux. Pour le déroulement de ces enquêtes, la CMQ procède selon les modalités prévues aux articles 23 à 32 de la LEDMM.

6 Adoption par les municipalités d'un code d'éthique et de déontologie des employés

Conformément aux articles 16 à 19 de la LEDMM, les 1106 municipalités locales et les 87 MRC doivent, au plus tard le 2 décembre 2012, avoir adopté un code d'éthique et de déontologie pour leurs employés. Ce code doit énoncer les principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique et les règles qui doivent guider la conduite des employés. Chaque municipalité est responsable de l'application du code d'éthique et de déontologie régissant ses employés.

Afin de s'assurer que les municipalités locales et les MRC remplissent leurs obligations, des rappels ont été faits. Ainsi, un bulletin **Muni-Express** a été mis en ligne sur le site Web du Ministère le 5 septembre 2012. Le 24 octobre suivant, le sous-ministre a aussi transmis une lettre aux directeurs généraux des municipalités leur réitérant l'importance de cette mesure prévue à la LEDMM. Enfin, pour s'assurer du respect de la Loi, le Ministère mènera une vérification complémentaire auprès des municipalités locales et des MRC avant l'échéance du 2 décembre 2012.

À cet égard, en date du 31 octobre 2012, 211 municipalités locales, représentant 20 % de la population du Québec, ont confirmé avoir adopté un code d'éthique et de déontologie pour leurs employés. De même, 19 MRC ont adopté un tel code. Selon l'information recueillie, la plupart des grandes villes auront adopté un code d'éthique et de déontologie pour leurs employés au cours du mois de novembre 2012.

www.mamrot.gouv.qc.ca

Affaires municipales,
Régions et Occupation
du territoire
Québec

100 %